

Der Vertrag von Nizza

Astrid Epiney/Marianne Freiermuth Abt/Robert Mosters, Fribourg (CH)

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

***Astrid Epiney/Marianne Freiermuth Abt/Robert Mosters* Der Vertrag von Nizza, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2001, S. 941-952. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.**

I. Einleitung und Überblick

Im Dezember 2000 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU auf den sog. „Vertrag von Nizza“¹. Aus rechtlicher Sicht handelt es sich dabei um eine Modifikation der EU-/EG-Verträge sowie das Hinzufügen, die Aufhebung und die Änderung einiger Protokolle². Im Übrigen wurden in Nizza auch noch verschiedene nicht in den Vertrag integrierte Erklärungen – die als solche nicht rechtsverbindlich sind – angenommen. Der Vertrag wurde am 26. Februar in Nizza unterzeichnet³ und tritt dann nach seiner Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten in Kraft (Art. 48 EUV).

Erklärtes Ziel der Regierungskonferenz war es auch und gerade, diejenigen Vertragsmodifikationen vorzunehmen, die sich im Hinblick auf eine Erweiterung der Union aufdrängen bzw. als notwendig erweisen⁴. Dies erklärt auch den Umstand, dass institutionelle Fragen im Mittelpunkt standen. Der vorliegende Beitrag setzt sich zum Ziel, die wesentlichen Neuerungen, die der Vertrag von Nizza bringen wird, vorzustellen. Im Einzelnen geht es hier – vor dem Hintergrund der erwähnten Zielsetzung des Vertrages – um die Zusammensetzung und Entscheidungsfindung von Rat, Kommission und Parlament (II.), die verstärkte Zusammenarbeit (III.) und den Rechtsschutz (IV.). Auf die sonstigen Neuerungen des Vertrages soll nicht im Einzelnen eingegangen werden, sondern es erfolgt eine Beschränkung auf Hinweise zu den u.E. wichtigsten Fragen (V.).

II. Zusammensetzung und Entscheidungsfindung von Kommission, Rat und Parlament

¹ ABIEG 2001/C Nr. 80, 1.

² Die vier dem Vertrag beigelegten Protokolle enthalten Regelungen, die erst später in Kraft treten (Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union und 2. Protokoll zu Art. 67 EGV) oder Gegenstände betreffen, die nicht in den bestehenden Verträgen geregelt sind (Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs und 1. Protokoll über die finanziellen Folgen des Ablaufs der Geltungsdauer des EGKS-Vertrags und über die Errichtung und Verwaltung des Forschungsfonds für Kohle und Stahl). Die Protokolle sind gemäss Art. 311 EGV gleichrangiger Bestandteil des Primärrechts.

³ ABIEG 2001/C Nr. 80, 1 (72).

⁴ Vgl. zur Verhandlungsgeschichte *Klemens H. Fischer*, Der Vertrag von Nizza, 2001, 23 ff.

In institutioneller Hinsicht ging es zunächst um die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Gemeinschaftsorgane angesichts der angestrebten Erweiterung, das heisst um das Ziel, "den mit dem Vertrag von Amsterdam begonnenen Prozess der Vorbereitung der Organe der Europäischen Union auf die Wahrnehmung ihrer Aufgaben in einer erweiterten Union zu vollenden"⁵. Die wichtigsten der in Amsterdam noch offen gebliebenen Fragen, die vor einer Erweiterung geregelt werden mussten – die sogenannten *left overs* von Amsterdam⁶ –, betrafen (neben der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen⁷) die *Definition der qualifizierten Mehrheit* (unter Einbezug der Stimmengewichtung im Rat) und die *Zusammensetzung von Parlament und Kommission*⁸. Da noch nicht feststeht, wann und in welcher Reihenfolge die Bewerber der Union beitreten werden, regelt das Vertragswerk von Nizza diese Fragen zunächst für die aus 15 Mitgliedstaaten bestehende Union. Die entsprechenden Bestimmungen⁹ finden sich in einem *Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union*¹⁰. Die Auslagerung der diesbezüglichen Vorschriften in ein Protokoll dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass die Änderungen erst später in Kraft treten werden, nämlich für das Parlament zum 1. Januar 2004 mit Wirkung ab dem Beginn der Wahlperiode 2004-2009¹¹, für Rat und Kommission ab 1. Januar 2005¹².

Im Übrigen werden die Grundsätze und Methoden festgelegt, nach denen sich dieses System entsprechend der Erweiterung weiterentwickeln soll. Dabei wurde auch eine Einigung über den gemeinsamen Standpunkt erzielt, den die Mitgliedstaaten bei den Beitrittsverhandlungen hinsichtlich der Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament, der Stimmengewichtung im Rat, der Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen einnehmen werden. Die entsprechenden Ergebnisse sind in einer von der Konferenz

⁵ Präambel des Nizza-Vertrages, ABIEG 2001/C Nr. 80, 1, 3.

⁶ Vgl. hierzu den ausdrücklichen Auftrag im Protokoll Nr. 7 des Amsterdamer Vertrages über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union, ABIEG 1997 Nr. C 340, 111, das durch Art. 1 des Protokolls über die Erweiterung der Europäischen Union aufgehoben wird.

⁷ S. hierzu auch noch unten V.2.

⁸ Die übrigen Organe (vgl. aber zum EuGH und dem EuGEI noch unten IV.) und Nebenorgane erfahren dagegen nur relativ geringfügige Änderungen. Nach Art. 247 nEGV wird dem Rechnungshof weiterhin ein Vertreter je Mitgliedstaat angehören. Der Rechnungshof kann Kammern einrichten, um bestimmte Kategorien von Berichten oder Stellungnahmen zu verabschieden. Die Zahl der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen wird auf jeweils 350 beschränkt. Jeder Mitgliedstaat behält die bisherige Zahl der Sitze, neue Mitgliedstaaten bekommen eine entsprechende Zahl der Sitze zugewiesen. Ausdrücklich wurde festgelegt, dass sich der Wirtschafts- und Sozialausschuss in Zukunft aus Vertretern wirtschaftlicher und sozialer Gruppen der Bürgergesellschaft zusammensetzt. Die Mitglieder des Ausschusses der Regionen müssen laut Art. 263 nEGV über das Wahlmandat einer regionalen oder kommunalen Gebietskörperschaft verfügen oder gegenüber einer Abgeordnetenversammlung politisch verantwortlich sein. Ebenso wie die Mitglieder der Kommission werden die Mitglieder des Rechnungshofes, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen vom Rat mit qualifizierter Mehrheit entsprechend den Vorschlägen der Mitgliedstaaten ernannt. Schließlich wird der vom Rat eingesetzte Ausschuss für Sozialschutz in Art. 144 nEGV bestätigt. Darüber hinaus sieht der Vertrag von Nizza aber auch einige Modifikationen (auf die teilweise noch zurückzukommen sein wird) der Bestimmungen über die Organe vor, die eine Anpassung der entsprechenden Bestimmungen des EG-Vertrages implizieren und die sofort in Kraft treten sollen.

¹⁰ ABIEG 2001/C Nr. 80, 49 (im Folgenden: *Erweiterungsprotokoll*).

¹¹ Art. 2 des Erweiterungsprotokolls.

¹² Art. 3 und 4 des Erweiterungsprotokolls.

angenommenen *Erklärung zur Erweiterung der Europäischen Union*¹³ festgehalten und werden somit erst in den Beitrittsverträgen rechtlich verbindlich geregelt werden. Die Festlegungen gelten für eine Union von bis zu 27 Mitgliedstaaten; damit werden außer den derzeitigen 15 Mitgliedstaaten diejenigen zwölf Staaten, mit denen bereits Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden, einbezogen.

Durch das Abstellen auf das formale Kriterium der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wurde insbesondere vermieden, zur Beitrittsperspektive der Türkei Stellung zu beziehen. Das sorgsam austarierte System insbesondere der Stimmengewichtung im Rat könnte jedoch auch durch die Aufnahme anderer Staaten, etwa Norwegens, der Schweiz oder der noch nicht einbezogenen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, wieder verschoben werden.

1. *Kommission*

a) *Zusammensetzung*

Die *Zusammensetzung der Kommission* war neben der Stimmengewichtung im Rat der am heftigsten umstrittene Punkt der Regierungskonferenz. Der Kommission, die mit der einfachen Mehrheit ihrer Mitglieder entscheidet (Art. 219 II EGV, 132 II EAGV), gehörten von Anfang an zwei Mitglieder der bevölkerungsreichsten und ein Mitglied der anderen Mitgliedstaaten an. Demnach würden der Kommission bei einer Union mit 27 Mitgliedstaaten bis zu 33 statt der ursprünglich 9 und derzeit 20 Kommissare angehören.

Vor diesem Hintergrund sind denn auch die in Nizza vereinbarten Änderungen zu sehen: Um den Charakter der Kommission als Kollegium zu bewahren und ihre Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten, soll die Anzahl der Kommissare in zwei Schritten verringert werden:

- Mit dem Amtsantritt der nächsten Kommission am 1. Januar 2005 wird es *ein Kommissionsmitglied je Mitgliedstaat* geben¹⁴, womit der Forderung der kleinen Mitgliedstaaten entsprochen wird, während die großen Mitgliedstaaten eine noch weiter gehende Verringerung mit Rotation angestrebt hatten¹⁵.
- Erst wenn die Union 27 Mitgliedstaaten umfasst, werden die Mitglieder der Kommission "auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation ausgewählt"¹⁶. Die Anzahl der Kommissare und die Einzelheiten der Rotation legt der Rat nach der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags des siebenundzwanzigsten Mitgliedstaats einstimmig fest. Dabei werden die Mitgliedstaaten "vollkommen gleich behandelt", andererseits soll die Kommission so zusammengesetzt sein, "dass das demographische und geographische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Union auf

¹³ ABIEG 2001/C Nr. 80, 80.

¹⁴ Art. 4 I des Erweiterungsprotokolls, der die Art. 213 I EGV, 126 I EAGV ändert bzw. ändern wird.

¹⁵ Für den Verlust ihres zweiten Kommissars wurden die großen Mitgliedstaaten bei der Neuverteilung der Stimmen im Rat "entschädigt". Sowohl das Prinzip *ein Kommissionsmitglied je Mitgliedstaat* als auch das Junktim mit der Stimmenverteilung im Rat sind bereits in dem Protokoll Nr. 7 zum Vertrag von Amsterdam über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union vorgesehen.

¹⁶ Art. 4 II des Erweiterungsprotokolls, der die Art. 213 I EGV, 126 I EAGV ändert bzw. ändern wird.

zufrieden stellende Weise zum Ausdruck kommt"¹⁷. Diese *Rendez-vous-Klausel* bedeutet, dass die Kommission zunächst auf bis zu 26 Mitglieder anwachsen wird. Durch die vage Formulierung wird die Lösung des Problems, die auf der Regierungskonferenz offenbar nicht zu erzielen war, letztlich auf später verschoben.

Die Staaten, die der Union vor dem 1. Januar 2005 beitreten, haben übrigens Anspruch auf einen Staatsangehörigen als Mitglied der Kommission, so dass sich die Anzahl der Kommissare bis zum Inkrafttreten der ersten Reformstufe von derzeit 20 um die Anzahl der beitretenden Staaten erhöhen wird¹⁸.

b) Sonstige Änderungen

Weitere Modifikationen betreffen die Ernennung der Kommissare, die Stärkung der Rolle des Präsidenten sowie – damit in engem Zusammenhang stehend – die Organisation der Kommission.

Der *Präsident* und die *Kommissare* werden in Zukunft nicht mehr einvernehmlich von den Regierungen der Mitgliedstaaten, also intergouvernemental, sondern durch den *Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt* (Art. 214 II nEGV). Neben der Änderung des ernennenden Organs gelang also auch hier der allgemein angestrebte Übergang von der Einstimmigkeit zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit. Dabei entscheidet der Rat über die Benennung des Kommissionspräsidenten in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs, was insofern der bisherigen Praxis entspricht, als die Benennung traditionsgemäß bei einem Europäischen Rat erfolgte¹⁹. Eine dem Ernennungsverfahren entsprechende Änderung hat auch die vorgeschaltete Benennung erfahren, da die zu ernennenden Kommissare nun nicht mehr von den Mitgliedstaaten, sondern durch Beschluss des Rates auf Vorschlag der Mitgliedstaaten benannt werden. Die Benennung der übrigen Kommissare durch den Rat hat wie bisher im Einvernehmen mit dem designierten Kommissionspräsidenten zu erfolgen, und auch die Zustimmung des Parlaments zur Ernennung des Präsidenten sowie des Kommissions-Kollegiums bleibt erforderlich, wobei es nur das Kollegium als Ganzes, aber nicht - wie vom Parlament gefordert - einzelne Kandidaten ablehnen kann.

Im Übrigen gilt das beschriebene Ernennungsverfahren nur für den Präsidenten und die Kommissionsmitglieder, "die auf diese Weise benannt worden sind" (Art. 214 II UAbs. III nEGV), so dass der Rat - wie bisher die Regierungen der Mitgliedstaaten - ohne Zustimmung des Parlaments, theoretisch auch ohne die Zustimmung des Kommissionspräsidenten, einen Nachfolger für ein verstorbenes oder ausgeschiedenes Kommissionsmitglied ernennen bzw. einstimmig von einer Neubesetzung absehen kann²⁰.

Eine ausführlichere Regelung und teilweise *Aufwertung der Rolle des Kommissionspräsidenten* enthält der völlig neu gefasste Art. 217 nEGV. Wie bisher übt die

¹⁷ Art. 4 III des Erweiterungsprotokolls.

¹⁸ Art. 4 IV des Erweiterungsprotokolls.

¹⁹ Kerstin Jorna, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 214 EGV, Rdnr. 2.

²⁰ Art. 215 II nEGV. Vgl. zur bisherigen Rechtslage Kerstin Jorna, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 214 EGV, Rdnr. 4.

Kommission ihre Tätigkeit unter der politischen Führung des Präsidenten aus²¹. Diesem steht in Zukunft aber darüber hinaus ausdrücklich die Kompetenz zu, über die interne Organisation der Kommission zu entscheiden, "um sicherzustellen, dass ihr Handeln kohärent und effizient ist und auf der Grundlage der Kollegialität beruht" (Art. 217 I nEGV). Er gliedert die Zuständigkeiten der Kommission und teilt sie zwischen ihren Mitgliedern auf. Insoweit entspricht der Text der bisherigen Übung, wobei allerdings die Mitgliedstaaten während der Verhandlungen über die jeweilige Neubesetzung der Kommission erheblichen Einfluss auf die Verteilung der Ressorts genommen haben. Art. 217 II nEGV stellt darüber hinaus explizit klar, dass der Präsident die Zuständigkeitsverteilung im Laufe der Amtszeit ändern kann, was bisher als unüblich betrachtet wurde und auch wohl als Affront empfunden worden wäre. Die Anzahl der Vizepräsidenten ist nun nicht mehr auf zwei begrenzt. Während sie bisher von der Kommission aus ihrer Mitte ernannt wurden, werden sie nunmehr vom Präsidenten - nach Billigung durch das Kollegium – ernannt (Art. 217 III nEGV). Schließlich hat ein Mitglied der Kommission in Zukunft seinen Rücktritt zu erklären, wenn der Präsident es nach Billigung des Kollegiums dazu auffordert (Art. 217 IV nEGV), wobei nach Art. 219 EGV die einfache Mehrheit der Kommission für die Billigung genügt.

Insgesamt werden dem Präsidenten somit zwar kaum neue Befugnisse übertragen; die ausdrückliche Zuweisung im Vertrag schützt jedoch die souveräne Ausübung seiner Kompetenzen vor Einmischungen und Druck seitens der Mitgliedstaaten einerseits und stärkt den Präsidenten andererseits im Kollegium der übrigen Kommissare, indem er ihre Zuständigkeitsbereiche ändern und diese auch einzeln zum Rücktritt auffordern kann.

2. Rat

Bei den Änderungen, die den Rat betreffen, standen die Bestimmungen über das *Zustandekommen einer qualifizierten Mehrheit* (Stimmengewichtung und sonstige Voraussetzungen) im Mittelpunkt des Interesses²².

Nach der derzeitigen Rechtslage kommen Beschlüsse gemäss Art. 214 II Alt. 1 EGV mit einer Mehrheit von 62 von 87 Stimmen zustande, wobei den Staaten je nach Bevölkerungszahl eine unterschiedliche Anzahl von zwei bis zehn Stimmen zusteht. Die bisherige Gewichtung der Stimmen geht von einer Mindeststimmenzahl für die kleinsten Staaten aus und sieht eine gleiche Bewertung der vier großen Staaten vor. Im Zuge der Erweiterungen wurden die beitretenden Staaten gemäß ihrer Bevölkerungszahl in das bestehende System „eingepasst“, ohne die ursprünglich zwischen den sechs Gründungsmitgliedern bestehende Stimmengewichtung zu ändern. Dies hatte eine zunehmend verzerrte Widerspiegelung der Bevölkerung zur Folge und stellte die (demokratische) Legitimation der Beschlussfassung immer mehr in Frage, da mehrere kleine Staaten über mehr Stimmen verfügen als ein grosser Staat, obwohl sie zusammengenommen eine zahlenmässig geringere Bevölkerung repräsentieren. Durch die Aufnahme der überwiegend kleineren Beitrittskandidaten hätte sich dieser Trend noch

²¹ Dies ist bisher - systematisch nicht sehr passend - in Art. 219 I EGV geregelt, der nunmehr zum ersten Halbsatz von Art. 217 I nEGV wird.

²² Nach Art. 205 EGV entscheidet der Rat zwar grundsätzlich mit der Mehrheit seiner Mitglieder, d.h. derzeit mit 8 von 15 Mitgliedstaaten, und nur bei ausdrücklicher Anordnung mit der qualifizierten Mehrheit; letzteres ist aber in der Praxis für die meisten Entscheidungen der Fall.

verstärkt, außerdem sollten die großen Mitgliedstaaten einen Ausgleich für den Verlust „ihres“ zweiten Kommissars erhalten²³.

Ebenso wie die neuen Regeln über die Zusammensetzung der Kommission gilt die geänderte Definition der qualifizierten Mehrheit ab dem 1. Januar 2005²⁴. Zum Zustandekommen einer qualifizierten Mehrheit müssen danach in Zukunft *drei Bedingungen*²⁵ *kumulativ* erfüllt sein²⁶:

- Es sind mindestens *169 Stimmen* notwendig. Die *Neugewichtung der Stimmen* im Rat – die mit einer Erhöhung der Stimmenzahl einhergeht - folgt weniger einem nachvollziehbaren arithmetischen Modell, sondern ist in erster Linie das Ergebnis eines politischen Kompromisses²⁷. Gegenüber dem bisherigen System werden die Stimmen stärker "gespreizt", das heisst die Stimmenzahl der großen Staaten wird stärker erhöht als die der übrigen Mitgliedstaaten²⁸. Dabei erhalten die vier großen Staaten weiterhin das gleiche Stimmengewicht. Die nun gefundene Gewichtung zwischen den bisherigen Mitgliedstaaten soll auch nach dem Beitritt der Kandidatenländer erhalten bleiben²⁹.
- Es bedarf der Zustimmung von mindestens der *Mehrheit*³⁰ *der Mitgliedstaaten*³¹.
- Schließlich kann jeder Mitgliedstaat beantragen, dass geprüft wird, ob die qualifizierte Mehrheit mindestens *62 % der Bevölkerung* umfasst³²; sollte diese Bedingung dann nicht erfüllt sein, kommt der Beschluss nicht zustande. Dieses zusätzliche („potenzielle“) Erfordernis führt letztlich dazu, dass die größere Bevölkerung Deutschlands trotz der nach wie vor gleichen Stimmengewichtung mit den anderen großen Mitgliedstaaten bei der Beschlussfassung im Rat Berücksichtigung finden

²³ So bereits das 7. Protokoll zum Amsterdamer Vertrag über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union, das auch die beiden in Nizza diskutierten Alternativen der Neuverteilung (Anpassung des bestehenden Systems) und der doppelten Mehrheit (Stimmen/Bevölkerung) vorsieht.

²⁴ Vgl. Art. 3 des Erweiterungsprotokolls.

²⁵ Während der Vertrag von Nizza das erste der drei Kriterien – wie erwähnt - durch eine Neugewichtung der Stimmen modifiziert hat, wurden die übrigen beiden jeweils zum Schutz der kleinen bzw. großen Mitgliedstaaten zusätzlich eingefügt

²⁶ Eine dem Art. 205 nEGV entsprechende Definition der qualifizierten Mehrheit gilt auch für Entscheidungen im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (zweite Säule, Art. 23 II nEUV) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (dritte Säule, Art. 34 III nEUV).

²⁷ Eine streng arithmetische Lösung scheiterte bereits am Widerstand Frankreichs gegen ein "Abkoppeln" der deutschen Stimmenzahl.

²⁸ Die Stimmenzahl erhöht sich jeweils um folgenden Faktor: Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien: 2,9; Spanien (das beim Beitritt für den zweiten Kommissar auf Gewicht im Rat verzichtet hatte): 3,4; Niederlande: 2,6; Österreich, Schweden: 2,5; Belgien, Griechenland, Portugal: 2,4; Dänemark, Irland, Finnland: 2,3; Luxemburg: 2.

²⁹ Siehe dazu die Erklärung Nr. 20 zur Erweiterung der Europäischen Union. In einer Union von 27 Mitgliedstaaten sollen sich die 345 Stimmen demnach wie folgt verteilen: 29 Stimmen: Deutschland (82,2 mio. Einwohner), Großbritannien (59,6), Frankreich (58,7), Italien (57,7); 27: Spanien (39,4), Polen (38,7); 14: Rumänien (22,5); 13: Niederlande (15,9); 12: Griechenland (10,5), Belgien (10,2), Portugal (10,0), Tschechien (10,3), Ungarn (10,0); 10: Schweden (8,9), Bulgarien (8,2), Österreich (8,1); 7: Slowakei (5,4), Dänemark (5,3), Finnland (5,2), Irland (3,8), Litauen (3,7); 4: Lettland (2,4), Slowenien (2,0), Estland (1,4), Zypern (0,8), Luxemburg (0,4), Malta (0,4).

³⁰ Wie bisher ist die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten erforderlich, wenn es sich um einen Beschluss handelt, der nicht nach dem EG-Vertrag auf Vorschlag der Kommission gefasst wird.

³¹ Art. 205 II nEGV.

³² Art. 205 IV nEGV.

kann. Etwas merkwürdig mutet es dabei an, dass diese Bedingung nur geltend gemacht werden *kann* und nicht zwingend einzuhalten ist. Damit ist nicht mehr in jedem Fall von vornherein schon aufgrund der Stimmen- und Mehrheitsverhältnisse klar, ob nun eine qualifizierte Mehrheit zustande kommen wird oder nicht. Im Übrigen dürfte auf diese Weise ein gewisses „Drohpotenzial“ für die betroffenen Mitgliedstaaten eröffnet werden, die sich möglicherweise Zugeständnisse durch das Versprechen, auf Anrufung dieser Klausel zu verzichten, „abkaufen“ lassen könnten.

Insgesamt bleibt die Schwelle des erforderlichen Stimmenanteils mit 169 von 237 Stimmen zunächst gleich hoch wie bisher³³, doch sie wird mit den zu erwartenden Beitritten "entsprechend dem Beitrittsrhythmus" leicht erhöht werden³⁴. Die Beschlussfassung dürfte in Zukunft auch insofern schwieriger werden, als neben der bisher allein erforderlichen Stimmenzahl nun außerdem die Mehrheit der Mitgliedstaaten und 62% der Bevölkerung erforderlich sind bzw. sein können. Die neuen Bestimmungen vermehren somit die Zahl der Kriterien und erhöhen die Hürden für eine Mehrheitsentscheidung.

3. *Europäisches Parlament*

Die *Zusammensetzung* des Parlaments bedurfte schon deshalb einer Reform, da der Vertrag von Amsterdam die Anzahl seiner Mitglieder auf höchstens 700 festgeschrieben hatte (Art. 189 II EGV), die 15 derzeitigen Mitgliedstaaten aber bereits mit 626 Abgeordneten vertreten sind. Gemäß dem Grundsatz der degressiven Proportionalität konnte Deutschland seit der Wiedervereinigung bereits mehr Abgeordnete in das Parlament entsenden als die übrigen großen Mitgliedstaaten. Nach dem Vertrag von Nizza darf es als einziges Land neben Luxemburg seine bisherige Abgeordnetenzahl behalten³⁵, während alle übrigen Mitgliedstaaten ab der nächsten Wahlperiode 2004-2009 auf einen Teil ihrer Sitze verzichten müssen³⁶. Dennoch wurde die erst in Amsterdam festgesetzte Obergrenze von 700 auf 732 Abgeordnete verschoben³⁷. Die *Verteilung der Sitze* im Parlament folgt letztlich auch nicht einer streng arithmetischen oder demographischen Methode, sondern stellt wiederum einen politischen Kompromiss dar. Nach Art. 190 I nEGV entfallen auf die 15 Mitgliedstaaten insgesamt 535 Sitze. Wenn die Anzahl der Abgeordneten einschließlich der Abgeordneten aus den neuen Mitgliedstaaten, deren Beitrittsverträge bis zum 1. Januar 2004 unterzeichnet (nicht unbedingt ratifiziert) sind, unter 732 liegt, wird die Anzahl der Abgeordneten der einzelnen

³³ 62 von 87 Stimmen, also jeweils 71,3 %.

³⁴ Erklärung Nr. 21 zur Schwelle für die qualifizierte Mehrheit und zur Zahl der Stimmen für die Sperrminorität im Rahmen der erweiterten Union: für eine Union von 27 Mitgliedstaaten sollen schließlich 258 von 345 Stimmen, also 73,9 %, erforderlich sein.

³⁵ Rolf Wägenbaur, ZRP 2001, 94 nennt dies bezogen auf Deutschland einen "Trostpreis".

³⁶ Art. 190 I nEGV, geändert durch Art. 2 des Erweiterungsprotokolls.

³⁷ Gemäß der Erklärung Nr. 20 zur Erweiterung der Europäischen Union werden sich die 732 Sitze in einer Union von 27 Mitgliedstaaten wie folgt verteilen: Deutschland 99, Grossbritannien, Frankreich, Italien 72, Spanien, Polen 50, Rumänien 33, Niederlande 25, Griechenland, Belgien, Portugal 22, Tschechien, Ungarn 20, Schweden 18, Bulgarien, Österreich 17, Slowakei, Dänemark, Finnland 13, Irland, Litauen 12, Lettland 8, Slowenien 7, Estland, Zypern, Luxemburg 6, Malta 5.

Mitgliedstaaten so weit nach oben korrigiert, dass die Gesamtzahl möglichst nahe bei 732 liegt (Art. 190 III nEGV). Dabei darf allerdings die vor Inkrafttreten des Nizza-Vertrages für die einzelnen Mitgliedstaaten geltende Anzahl nicht überschritten werden, so dass etwa Deutschland und Luxemburg nicht in den Genuss dieses "Nachschlags" kommen können. Wenn während der Wahlperiode weitere Staaten der EU beitreten, kann sich die Zahl der Abgeordneten auch auf mehr als 732 erhöhen (Art. 190 IV nEGV). Ob die effiziente und effektive parlamentarische Arbeit dadurch gefördert wird, darf bezweifelt werden, zumal da das Parlament selbst dafür plädiert hatte, die Anzahl von 700 Abgeordneten nicht zu überschreiten³⁸, und schon bei dieser Grösse erhebliche Zweifel an der Arbeitsfähigkeit des Gremiums bestehen³⁹.

Im Übrigen wird Art. 191 EGV um eine Rechtsgrundlage ergänzt, die es dem gemeinschaftlichen Gesetzgeber ermöglicht, das *Statut der europäischen politischen Parteien* und insbesondere die Bestimmungen über ihre Finanzierung festzulegen. In einer Erklärung der Konferenz zu Art. 191 EGV heißt es ausdrücklich, dass die Bestimmungen über die Finanzierung der politischen Parteien auf ein- und derselben Grundlage für alle im Europäischen Parlament vertretenen politischen Kräfte gelten und die Gemeinschaftsfinanzierung nicht zur Finanzierung der nationalen politischen Parteien verwendet werden darf.

III. Zu den Neuerungen bei der verstärkten Zusammenarbeit

Eine gewisse Modifikation der durch den Vertrag von Amsterdam eingeführten Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit⁴⁰ drängte sich einerseits angesichts der dort verankerten, teilweise schwerfälligen Entscheidungsverfahren und der relativ strengen Voraussetzungen für einen Rückgriff auf dieses Instrument⁴¹, andererseits vor dem Hintergrund der bevorstehenden Erweiterung auf, sollte doch die größere Heterogenität in einer erweiterten Union die Durchführbarkeit der verstärkten Zusammenarbeit nicht gefährden.

³⁸ Entschließung vom 17. Mai 1995, ABIEG 1995/C Nr. 151, 56 (63), Ziff. 23.

³⁹ Roland Bieber, Institutionen und Verfahren – Amsterdam kein Meisterstück, *Integration* 1997, 236 (239).

⁴⁰ Mit dem Instrument verstärkter Zusammenarbeit soll Vertiefung der Integration auch in einer erweiterten Union möglich sein, indem es einer Gruppe von Mitgliedstaaten ermöglicht wird, unter bestimmten Voraussetzungen Integrationsschritte vorzunehmen, auch wenn nicht alle Mitgliedstaaten teilnehmen wollen. Diese Zusammenarbeit findet innerhalb des Gemeinschaftsrahmens und unter Nutzung der vorgesehenen Organe und Verfahren statt. Außervertragliche Zusammenarbeit, wie das z.B. anfangs beim Abkommen von Schengen der Fall war, soll wegen der Intransparenz und der fehlenden Kontrolle durch gemeinsame Organe in Zukunft vermieden werden. Dies soll auch der Gefahr einer entstehenden Konkurrenz zwischen intergouvernementaler Zusammenarbeit außerhalb der Verträge und der Gemeinschaft entgegenwirken, s. Helmut Kortenberger, *Closer cooperation*, CMLRev. 1998, 833 (835).

⁴¹ Die strikten Voraussetzungen, die der Amsterdamer Vertrag vorsieht, dürften nämlich eine gewisse Gefahr für die Praktikabilität der verstärkten Zusammenarbeit mit sich bringen. Dies wurde schon bei Erlass der Bestimmungen erkannt. Die Diskussion konzentrierte sich in der Folge insbesondere auf die „Vetomöglichkeit“, die gerade die erwünschte Flexibilität wieder extrem einschränkte bzw. quasi aufhob, und auf die Voraussetzung der „Mehrheit von Mitgliedstaaten“, die in einer Union von 27 wohl äußerst schwierig zu erreichen wäre. Der Vorwurf der Inoperabilität der Bestimmungen zog sich von Amsterdam bis Nizza und es war klar, dass einige Verbesserungen erreicht werden mussten. Vgl. u.a. Josef Janning, *Dynamik in der Zwangsjacke-Flexibilität in der Europäischen Union nach Amsterdam*, *Integration* 4/97, 285 (286, 290); Roland Bieber/Claus Giering/Rudolf Hrbek/Josef Janning, *Systemwandel in Europa - Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung*, 1998, 46.

Regierbarkeit und Entscheidungsfähigkeit der Union sowie die Durchführung weiterer Integrationsfortschritte sind schon in einer Union mit 15 Mitgliedern nicht unproblematisch⁴². Die Erweiterung wird zu einer Zunahme unterschiedlicher politischer, sozialer und ökonomischer Verhältnisse in der Union führen, so dass sich die angesprochene Problematik mit zunehmender Anzahl der Mitgliedstaaten noch akzentuieren wird. Vor diesem Hintergrund soll das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit dazu beitragen, das „Dilemma“ Vertiefung versus Erweiterung zu lösen⁴³.

Der Vertrag von Nizza bringt sowohl eine systematische Neufassung der Regelungen über die verstärkte Zusammenarbeit⁴⁴ als auch einige verfahrensrechtliche und materielle Neuerungen.

1. Allgemeine Regeln zur verstärkten Zusammenarbeit

Aus Gründen der Einfachheit und der Klarheit wurden sämtliche allgemeinen und besonderen (materiellen) *Bedingungen für die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit* in Art. 43 nEUV lit. a) bis j) zusammengefasst⁴⁵. Im Wesentlichen werden dabei aber dieselben Voraussetzungen, die in Art. 43 EUV und Art. 11 EGV in der Amsterdamer Fassung enthalten sind, aufgegriffen; gleichwohl sind aber einige (teilweise) wichtige Modifikationen zu verzeichnen:

- Die Mindestzahl beteiligter Mitgliedstaaten wird auf acht festgelegt⁴⁶.

⁴² Die verstärkte Zusammenarbeit wurde auch eingeführt, um in der aktuellen Zusammensetzung der EU weitere Vertiefungsschritte vornehmen zu können. Bei der Integration des Schengen-acquis in den Vertrag und der Begründung eines neuen Titels über Visa, Asyl und Einwanderung zeigte sich deutlich, dass nicht alle Mitglieder diese Schritte mitvollziehen wollten.

⁴³ Denn in einer Union mit dereinst 27 Mitgliedern dürfte es schwierig sein, einstimmige Beschlüsse zu erzielen oder auch eine qualifizierte Mehrheit zu erreichen, so dass die Gefahr eines „Integrationsstillstandes“ nicht von der Hand zu weisen ist. S. in diesem Zusammenhang auch *Kortenber*, CMLRev. 1998 (Fn. 40), 833 (835).

⁴⁴ Regelungen über die verstärkte Zusammenarbeit finden sich im Amsterdamer Vertrag in den Art. 43-45 EUV (allgemeine Bestimmungen), Art. 11 EGV (verstärkte Zusammenarbeit im EGV) und 40 EUV (verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen). S. dazu statt vieler *Martin Schauer*, Schengen-Maastricht-Amsterdam, 2000, 148 ff. In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) besteht nach der derzeit geltenden Rechtslage nur die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung nach Art. 23 Abs. 2 EUV. Dies wurde als ausreichend betrachtet; der Europäische Rat strich jedenfalls in der Schlussphase der Verhandlungen die Bestimmungen bezüglich der verstärkten Zusammenarbeit in der GASP. S. *Claus-Dieter Ehlermann*, Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip?, EuR 1997, 362 (371); *Vlad Constantinesco*, Les clauses de „coopération renforcée“, RTDE 1997, 751 (754). Dabei wurde gerade die GASP zu Beginn der Amsterdamer Regierungskonferenz oft als idealer Anwendungsbereich für die verstärkte Zusammenarbeit genannt, vgl. *Eric Philippart/Geoffrey Edwards*, The Provisions on Closer Cooperation in the Amsterdam Treaty, Journal of Common Market Studies, März 1999, 87 (99) m.w.N.; *Kortenber*, CMLRev. 1998 (Fn. 40), 833 (853).

⁴⁵ So lautete auch der Änderungsvorschlag der Vertreter der Regierungen in CONFER 4766/00, 2.

⁴⁶ Insofern wurde den Vorschlägen der Kommission (s. Bulletin Quotidien Europe, Nr. 7642, 27.01.00, 4) und des konstitutionellen Ausschusses des Parlaments (Bulletin Quotidien Europe, Nr. 7820, 18.10.00, 4) gefolgt; zumindest zukünftig wird es nur ca. ein Drittel der Mitgliedstaaten zur Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit brauchen. Die Anzahl von acht Mitgliedstaaten wurde von den Benelux-Ländern vorgeschlagen (s. Memorandum in Bulletin Quotidien Europe Nr. 2216, 25.10.00, 4). Dies stellt zumindest vorläufig noch die Mehrheit dar und kann als Kompromiss angesehen werden zwischen der Gefahr der außervertraglichen Zusammenarbeit bei zu hoher Anzahl einerseits und innerhalb der EU rivalisierender Gruppen, die den gemeinsamen institutionellen Rahmen benützen wollen, bei zu geringer Anzahl andererseits.

- Neu hinzugekommen ist in Art. 43 lit. e) die explizite Voraussetzung, dass der Binnenmarkt i.S. des Art. 14 Abs. 2 EGV und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt nach Titel XVII EGV nicht beeinträchtigt werden dürfen.
- In lit. a) wird explizit betont, dass die verstärkte Zusammenarbeit den Integrationsprozess stärken soll. Diese Formulierung streicht den Charakter der verstärkten Zusammenarbeit als Mittel der Integration heraus und betont die „Vorwärtsgerichtetheit“ dieses Instruments; Rückschritte im Integrationsprozess soll es nicht geben. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus Art. 43 lit. c), der die Beachtung des Besitzstandes der Gemeinschaft und der aufgrund der anderen Verträge getroffenen Maßnahmen vorschreibt.
- Nach lit. h) sollen neu die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten „beachtet“ (*respecte*) werden, nicht mehr wie vorher „nicht beeinträchtigt“ (*n'affecte pas*) werden dürfen. Fraglich bleibt jedoch, ob diese Modifikation (nur) terminologischer Natur ist oder ob sie (auch) materiell eine gewisse Erleichterung oder Abschwächung dieser Bedingungen impliziert. Einige Gründe dürften dabei für die zuletzt genannte Ansicht sprechen: So macht eine Änderung – abgesehen von rein sprachlichen „Verbesserungen“ – an sich nur Sinn, wenn damit auch ein gewisser inhaltlicher Bedeutungswandel einhergeht. Der Begriff „beachten“ könnte nun so ausgelegt werden, dass bestimmte geringfügige Beeinträchtigungen zulässig sind, wenn die wesentlichen Grundzüge der Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten respektiert werden. Damit gälte nur eine „erhebliche“ Beeinträchtigung als Verhinderungsgrund. Zudem werden die "Interessen" der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten nicht mehr in lit h) erwähnt, was jedenfalls insofern eine Abschwächung dieser Bedingung impliziert⁴⁷ und im Übrigen auch aus systematischer Sicht dafür sprechen könnte, dass auch insgesamt diese Bedingung weniger strikt ausgestaltet werden sollte.

Neu eingefügt wurden Art. 43a, 43b, 44a nEUV:

- Art. 43a konkretisiert den Begriff des „letzten Mittels“. Als ein solches ist eine verstärkte Zusammenarbeit zulässig, „wenn der Rat zu dem Schluss gelangt ist, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele [...] nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können“. Dies stellt eine gewisse Konkretisierung dar, dürfte der Begriff „vertretbarer Zeitraum“ („*délai raisonnable*“) doch leichter auszulegen sein, als die bisherige Voraussetzung des Nichterreichens der Vertragsziele mit den einschlägigen Verfahren. Allerdings wird auch dieses Kriterium erst mit seiner Anwendung in verschiedenen Kategorien von Einzelfällen einen genau bestimmbaren

⁴⁷ In Art. 43 Abs. 1 lit. f) EUV in der Amsterdamer Fassung lautete die Voraussetzung, dass die „Zuständigkeiten, Rechte, Pflichten und Interessen“ der nicht teilnehmenden Staaten nicht beeinträchtigt werden sollen, wobei sich gerade die Beeinträchtigung der Interessen wohl nie ganz ausschließen lässt. So auch *Bernd Martenczuk*, Die differenzierte Integration nach dem Vertrag von Amsterdam, ZEuS 1998, 447 (462).

Inhalt erhalten. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Entscheidung darüber, wann dieser vertretbare Zeitraum als erreicht gilt, dem Rat obliegt⁴⁸. Denkbar wäre auch gewesen, diesen Entscheid der Kommission zu überlassen, da sie ansonsten die zentrale Rolle bei der Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit spielt; die Mitgliedstaaten wollten diese Entscheidung aber offenbar nicht aus der Hand geben⁴⁹.

- Eine gewisse Lücke in den Amsterdamer Bestimmungen stellte das Fehlen einer Regel dar, nach der die an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Staaten die „Nachzügler“ unterstützen sollten. Im Vertrag von Nizza wurde nun in Art. 43b Satz 2 EUV eine „Ermunterungsklausel“ eingebaut: Die Kommission und die an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten „tragen dafür Sorge, dass eine möglichst große Zahl von Mitgliedstaaten zur Beteiligung angeregt wird“. Die rechtliche Tragweite dieser Bestimmung bleibt jedoch im Dunkeln, ist die Formulierung doch sehr vage ausgefallen. Insbesondere wird nicht spezifiziert, worin diese „Ermunterung“ bestehen soll. Damit wurde kein klarer Aufholmechanismus geschaffen, der konkrete Massnahmen vorsieht⁵⁰. So wäre es etwa denkbar gewesen, Unterstützungsmaßnahmen für integrationswillige Mitgliedstaaten, die gewisse wirtschaftliche Voraussetzungen für eine bestimmte verstärkte Zusammenarbeit (noch) nicht erfüllen, zumindest im Ansatz vorzusehen, dies auch als deutliches Zeichen dafür, dass die Solidarität unter den Mitgliedstaaten durch den neuen Ansatz der flexiblen Integration nicht abnehmen soll. Das Fehlen einer diesbezüglichen Bestimmung wird bei denjenigen auf Kritik stoßen, die die Abkehr von der Solidarität unter den Mitgliedstaaten fürchten, weil damit ein wichtiges Charakteristikum der Gemeinschaftsidee verloren gehe (und natürlich bei denjenigen, die auf Unterstützungsmaßnahmen gehofft haben).
- In Art. 44a EUV wurde eine kleine Änderung zugunsten des Parlaments eingefügt: Wenn der Rat eine andere Kostenaufteilung beschließen will, als vorgesehen ist, so muss das Parlament angehört werden.

Die übrigen Modifikationen betreffen die schon bislang im Vertrag enthaltenen Art. 44, 45 EUV:

- Art. 44 EUV hält fest, dass Rechtsakte und Beschlüsse, die für die Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit erforderlich sind, nicht Bestandteil des *acquis communautaire* sind. Nach Art. 44 II nEUV binden diese Rechtsakte und Beschlüsse denn auch nur die an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten. Die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten haben lediglich die Pflicht, der Durchführung nicht im Wege zu stehen.

⁴⁸ Womit auch – im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage – ganz klar das diesbezüglich zuständige Organ bezeichnet wird.

⁴⁹ Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Art. 43a nEUV auch für die zweite Säule (GASP) gilt, in dessen Rahmen die Kommission insgesamt eine weniger wichtige Rolle spielt.

⁵⁰ Insofern besteht hier weiterhin eine „bemerkenswerte Lücke“, vgl. *Ehlermann*, EuR 1997 (Fn. 44), 362 (379).

- Art. 45 EUV verankert neu und in Ergänzung zu Art. 3 EUV eine Kohärenzklausel für den Bereich der verstärkten Zusammenarbeit. Der Rat und die Kommission haben nun die Pflicht, die Kohärenz der verstärkten Zusammenarbeiten untereinander und mit den Politiken der Union und der Gemeinschaft sicherzustellen. Angesichts der auch hier in normativer Hinsicht relativ unbestimmten Formulierung dürfte sich die rechtliche Tragweite dieser Bestimmung aber in Grenzen halten.

2. *Verstärkte Zusammenarbeit im EGV (erste Säule)*

In der ersten Säule sind folgende verfahrensrechtliche Neuerungen⁵¹ zu verzeichnen:

- Zunächst wurde das „implizite Vetorecht“ gestrichen: Die Staaten richten ihren Antrag weiterhin an die Kommission, diese kann⁵² einen entsprechenden Vorschlag an den Rat richten, der mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.
Dieser Verzicht auf das Vetorecht wurde aber – wohl im Hinblick auf zumindest eine gewisse Aufrechterhaltung von Schutzmöglichkeiten für nationale Interessen – „kompensiert“: Ein Ratsmitglied (und nicht mehr wie in Amsterdam eine qualifizierte Mehrheit des Rates) kann, wenn es mit der Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit nicht einverstanden ist, die Frage an den Europäischen Rat (vor Nizza an den "Rat in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs") weiterverweisen. Dies dürfte zu einer Verzögerung des Verfahrens führen und der Diskussion über das betroffene Vorhaben eine weitaus größere Publizität verleihen als es im Rahmen des Rates hätte, was politisch bedeutsam sein kann. Wenn dieses Ratsmitglied andere Staaten „auf seine Seite bringen“ kann, so ist zu erwarten, dass die an einer verstärkten Zusammenarbeit interessierten Staaten Konzessionen machen müssen. Ob die Anwesenheit des Präsidenten der Kommission, der den Interessen der Gemeinschaft verpflichtet ist, genügt, um der Durchsetzung rein nationaler Interessen entgegenzutreten, ist fraglich⁵³. Da aber die verstärkte Zusammenarbeit dort Fortschritte ermöglichen soll, „wo ihre Verhinderung aus gemeinschaftsrechtlicher Perspektive nicht mehr akzeptabel ist“⁵⁴, ist diese Frage durchaus von Bedeutung für die Möglichkeit eines zweckmäßigen Rückgriffs auf dieses Instrument.
- Das Europäische Parlament muss – wie bislang – jedenfalls angehört werden. Neu hinzu kommt aber Art. 11 II S. 2 EGV: „Betrifft die verstärkte Zusammenarbeit einen

⁵¹ Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der den „Anschluss“ weiterer Mitgliedstaaten an eine bestehende verstärkte Zusammenarbeit betreffende Art. 11 III EGV nunmehr im neuen Art. 11a EGV übernommen wird. Hier gilt also weiterhin das gleiche Verfahren, nämlich dass die Kommission dem Rat ihre Stellungnahme vorlegt und schließlich auch über die Teilnahme entscheidet.

⁵² Wie schon im Amsterdamer Vertrag ist sie zur Begründung gegenüber den Mitgliedstaaten verpflichtet, wenn sie keinen Vorschlag vorlegt. Eine weitere Stärkung der Rolle der Kommission ergibt sich aus Art. 250 Abs. 1 EGV: Von einem Kommissionsvorschlag kann der Rat nur einstimmig abweichen.

⁵³ *Stéphane Rodrigues*, *Le traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union européenne*, RMC 2001, 11 (15), der auch darauf hinweist, dass nicht so klar ist, zu welchem Zeitpunkt des Verfahrens dieser Antrag gestellt werden kann bzw. muss.

⁵⁴ *Armin Hatje*, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 2000, Art. 11 EGV, Rdnr. 15.

Bereich, für den das Verfahren nach Art. 251 dieses Vertrages gilt, so ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich.“ Somit wurde die sehr schwache⁵⁵ Rolle des Parlaments gegenüber den Bestimmungen von Amsterdam im Vertrag von Nizza nur leicht verstärkt⁵⁶.

3. *Verstärkte Zusammenarbeit in der GASP*

Neu eingeführt wurde das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit in der zweiten Säule (GASP) mit den Artikeln 27a-27e nEUV.

Der potenzielle *Anwendungsbereich* wurde begrenzt auf die Durchführung gemeinsamer Aktionen oder die Umsetzung von gemeinsamen Standpunkten, so dass der Beschluss über gemeinsame Strategien (vgl. Art. 13 II EUV) einer verstärkten Zusammenarbeit nicht offen steht. Im Übrigen sind Fragen militärischen oder verteidigungspolitischen Bezuges ausgeschlossen, was den Anwendungsbereich der verstärkten Zusammenarbeit sehr einschränkt⁵⁷.

Das *Verfahren* zur Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit (Art. 27c nEUV) verläuft in folgenden Schritten: Die interessierten Mitgliedstaaten richten einen Antrag an den Rat, der zur Stellungnahme an die Kommission und zur Information an das Parlament weiter geleitet wird. Schließlich entscheidet der Rat gemäß Art. 23 II UAbs. 2, 3 nEUV grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit über die Durchführung, wobei den Mitgliedstaaten aber aufgrund des in Art. 23 II UAbs. 3 EUV verankerten „Luxemburger Kompromisses“ im Ergebnis ein Vetorecht zusteht.

Der Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sorgt gemäß Art. 27d EUV dafür, dass das Parlament und alle Mitglieder des Rates über die Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit unterrichtet werden. Über die Teilnahme eines vorerst nicht beteiligten Mitgliedstaats und allfällige spezifische Regelungen, die sich als notwendig erweisen sollten, entscheidet der Rat gemäß Art. 27e EUV mit qualifizierter Mehrheit.

4. *Verstärkte Zusammenarbeit in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen*

⁵⁵ „The Parliament appears somewhat sidelined“, vgl. *Jo Shaw*, The Treaty of Amsterdam: Challenges of Flexibility and Legitimacy, *European Law Journal* 1/1998, 63 (85).

⁵⁶ Darüber besonders verärgert war der Vertreter des Parlaments *D. Th. Tsatsos*, der seinen Unmut in einer Mitteilung an die Mitglieder des Parlaments in Worte fasste: „Inakzeptabel ist auch, dass bei der Beschlussfassung über eine verstärkte Zusammenarbeit eine echte parlamentarische Legitimation auf europäischer Ebene durch ein Zustimmungsrecht nur dort vorgesehen ist, wo das Parlament an der Gesetzgebung nach dem Mitentscheidungsverfahren beteiligt ist.“ (Mitteilung gefunden unter www.glaente.de, unter "Downloads", zuletzt besucht am 14.3.01).

⁵⁷ Diese Einschränkung musste aus politischen Gründen (insb. auf Wunsch Großbritanniens) gemacht werden, s. *Rodrigues*, RMC 2001 (Fn. 53), 11 (15).

Im dritten Pfeiler (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) soll die verstärkte Zusammenarbeit weiterhin dazu dienen, dass sich die Union „rascher zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickeln kann“ (Art. 40 EUV).

Die Neuerungen betreffen denn auch (nur) das Verfahren: Für die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit richten die Mitgliedstaaten einen Antrag an die Kommission, die dem Rat einen Vorschlag vorlegen kann. Damit wurde die Position der Kommission in verfahrensrechtlicher Hinsicht gestärkt, verfügte sie im Amsterdamer Vertrag doch nur über ein Recht zur Stellungnahme. Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission oder, wenn die Kommission den Vorschlag verweigert, auf Initiative von mindestens acht Mitgliedstaaten. Das Parlament ist in beiden Fällen anzuhören, was auch einen Fortschritt darstellt, musste ihm bisher der Antrag doch nur „zugeleitet“ werden. Ein Mitgliedstaat kann, wie im Rahmen des ersten Pfeilers, die Befassung des Europäischen Rates verlangen, aber ein Vetorecht besteht nicht mehr⁵⁸.

5. Würdigung

Insgesamt sind die Änderungen im Bereich der verstärkten Zusammenarbeit als positiv zu werten, wurden doch einige Dinge geklärt und gewisse Schranken verringert, sowie eine bessere Systematik erzielt. Insbesondere war die Lockerung der (zu) strikten Bedingungen nach dem Amsterdamer Vertrag ein Ziel der Regierungskonferenz von Nizza, das zumindest teilweise erreicht wurde.

Nach wie vor vermögen aber auch in der neuen Fassung einige Aspekte nicht zu überzeugen:

- Zunächst ist an das Fehlen eines klar(er) ausgestalteten Aufholmechanismus für integrationswillige, aber aus wirtschaftlichen Gründen nicht integrationsfähige Mitgliedstaaten zu erinnern. Die „Ermunterungsklausel“ ist zu vage, um konkrete Verpflichtungen, etwa zur finanziellen Unterstützung, daraus abzuleiten.
- Zweitens werden im Vertrag von Nizza, wie schon im Vertrag von Amsterdam, die Auswirkungen der verstärkten Zusammenarbeit auf die Außenkompetenzen der Gemeinschaft nicht angesprochen. Eine Regelung der Frage, ob eine Kompetenz der Gemeinschaft zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit Bindungswirkung nur für die an einer verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Staaten entsteht, fehlt⁵⁹.
- Schließlich stellen sich in Bezug auf die Auslegung der Voraussetzungen für eine verstärkte Zusammenarbeit weiterhin praktisch dieselben Fragen wie bezüglich der

⁵⁸ Die Entscheidung über den Anschluss weiterer Staaten an eine bestehende verstärkte Zusammenarbeit trifft hier weiterhin der Rat gemäß Art. 40b nEUV (der inhaltlich dem bisherigen Art. 40 III EUV entspricht).

⁵⁹ Diese beiden zuerst genannten Lücken wurde schon in Bezug auf den Vertrag von Amsterdam verschiedentlich angesprochen, s. z.B. *Ehlermann*, EuR 1997 (Fn. 44), 362 (379); *Ulrich Becker*, Differenzierungen der Rechtseinheit durch „abgestufte Integration“, EuR Beiheft 1, 1998, 29 (54); *Rainer Hofmann*, Wieviel Flexibilität für welches Europa?, EuR 1999, 713 (725).

Amsterdamer Bestimmungen, z.B. bezüglich des Kriteriums der Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten⁶⁰.

Einige der angesprochenen Fragen – insbesondere diejenige in Bezug auf die notwendige Präzisierung der vertraglich festgelegten materiellen Voraussetzungen – werden sich allerdings erst nach der konkreten Verwendung des neuen Instrumentes beantworten lassen. Es bleibt zu abzuwarten, ob die erzielten materiellen und verfahrensrechtlichen Erleichterungen für das Beschreiten des Weges der verstärkten Zusammenarbeit dazu führen werden, dass in absehbarer Zeit auch konkretes „Anschauungsmaterial“ vorliegen wird. Immerhin liegen schon erste Anregungen für Projekte im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit gegen illegale Einwanderung oder der Harmonisierung der Energiesteuer vor⁶¹.

IV. Rechtsschutz

Wesentliche Neuerungen enthält der Vertrag von Nizza im Hinblick auf die Ausgestaltung des gemeinschaftlichen Rechtsschutzsystem, das sowohl angesichts der derzeit schon bestehenden Belastung des EuGH als auch im Vorfeld der geplanten Erweiterung so reformiert werden musste, dass der EuGH auch noch in Zukunft die ihm zukommende Aufgabe der Wahrung der Einheitlichkeit von Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts wahrnehmen kann⁶². Die wichtigsten Aspekte⁶³ der vorgesehenen Modifikationen⁶⁴ können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Gerichtsbarkeit wird weiter aufgefächert: Ganz grundsätzlich findet zunächst eine *Verselbständigung*⁶⁵ und damit *Aufwertung des Gerichts Erster Instanz* statt, die schon in der Neuformulierung des Art. 220 nEGV zum Ausdruck kommt und sich sodann in zusätzlichen Kompetenzen niederschlägt⁶⁶. Sodann schafft Art. 225a nEGV die

⁶⁰ S. dazu Ehlermann, EuR 1997 (Fn. 44), 362 (376).

⁶¹ Agence Europe Nr. 7897, vom 7.2.2001, 3.

⁶² Hinzuweisen ist darauf, dass im Vorfeld des Abschlusses des Vertrages von Nizza eine Reihe von „Reflexionspapieren“ vorgelegt wurden, die mögliche Entwicklungen im Rechtsschutzsystem aufzeigen. Vgl. das vom EuGH selbst vorgelegte Papier „Die Zukunft des Gerichtssystems der Europäischen Union“ (EuZW 1999, 750) und das Papier „Die Zukunft des Gerichtssystems der EG“ der von der Kommission eingesetzten „Reflexionsgruppe“ (Sonderbeilage zu EuZW 2000, Zusammenfassung in EuZW 2000, 194). Vgl. zu beiden Papieren Rudolf Streinz/Stefan Leible, Die Zukunft des Gerichtssystems der Europäischen Gemeinschaft – Reflexionen über Reflexionspapiere, EWS 2001, 1 ff; Jörn Sack, Die Reform der europäischen Gerichtsbarkeit in der Perspektive der Erweiterung, 2001.

⁶³ Auf Einzelheiten soll hier hingegen nicht eingegangen werden. Vgl. spezifisch zum Rechtsschutz die Beiträge von Bernhard Wegener, Die Neuordnung der EU-Gerichtsbarkeit durch den Vertrag von Nizza, DVBl. 2001; Jörn Sack, Zur künftigen europäischen Gerichtsbarkeit nach Nizza, EuZW 2001, 77 ff.

⁶⁴ Vgl. ansonsten noch Art. 223 VI, 224 V nEGV, wonach die Verfahrensordnungen des EuGH und des EuGEI nunmehr vom Rat mit qualifizierter Mehrheit (bisher: Einstimmigkeit) zu genehmigen sind.

⁶⁵ Diese kommt auch darin zum Ausdruck, dass Art. 224 nEGV in Aufbau und Formulierung ganz dem Art. 223 nEGV für den Gerichtshof nachgebildet ist und das Gericht Erster Instanz auch eine eigene Organisation aufzubauen hat. Im Ergebnis ist damit das Gericht Erster Instanz verselbständigt.

⁶⁶ Ein eigenes Organ wird das EuGEI hingegen nicht, so dass es auch in Art. 7 nEGV nicht aufgeführt wird. Vgl. hierzu und zu den damit einhergehenden terminologischen Ungereimtheiten Wegener, DVBl. 2001 (Fn. 63), 10 (zitiert nach Manuskript).

Möglichkeit der Einführung einer *weiteren (dritten) Stufe in der Gerichtsbarkeit*: Danach kann der Rat gerichtliche Kammern bilden, „die für Entscheidungen im ersten Rechtszug über bestimmte Gruppen von Klagen zuständig sind, die in besonderen Sachgebieten erhoben werden“. Gegen Urteile dieser Kammern muss ein Rechtsmittel vor dem Gericht erster Instanz eröffnet sein⁶⁷. Ein Rechtsmittel vor dem EuGH soll hingegen nur in Ausnahmefällen möglich sein (Art. 225 II nEGV).

- Die *Zahl der Richter* wird nicht mehr festgelegt, sondern jeder Mitgliedstaat stellt einen Richter (Art. 221 I nEGV)⁶⁸.
- Grundlegende (potenzielle⁶⁹) Änderungen erfahren die *Zuständigkeiten des Gerichts Erster Instanz*⁷⁰, dies sowohl in Bezug auf „rechtstechnische“ als auch auf materiell-rechtliche Aspekte:
 - Zwar werden nunmehr die Grundzüge der dem EuGEI zustehenden (potenziellen) Kompetenzen im Vertrag selbst erwähnt. Allerdings weisen die vertraglichen Bestimmungen insofern eine große Offenheit auf, als die definitive Zuweisung der Zuständigkeiten des EuGEI erst durch die Satzung erfolgt.

⁶⁷ Nach der Erklärung zu Art. 225a EGV ist hier insbesondere die Bildung einer Kammer für die Behandlung von Streitsachen zwischen der Gemeinschaft und ihren Bediensteten vorgesehen.

⁶⁸ Ansonsten wird die Regelung des Art. 221 EGV etwas „entschlackt“, indem die Regelungen über die Kammern und die Tagung in Vollsitzungen in die Satzung des Gerichtshofs „verschoben“ werden. Vgl. Art. 16 der Satzung des Gerichtshofs, der im Vergleich zur derzeitigen Regelung einige Neuerungen enthält, die aber wohl wenig an der derzeitigen Funktionsweise des EuGH ändern dürften; vgl. im Einzelnen zu diesen Neuerungen *Wegener*, DVBl. 2001 (Fn. 63), 5 (zitiert nach Manuskript). Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass Schlussanträge eines Generalanwalts nicht mehr in jedem Fall zu stellen sind, sondern nur noch dann, wenn dies nach der Satzung erforderlich ist (Art. 222 II nEGV). Art. 20 V der Satzung sieht vor, dass der Gerichtshof immer dann auf die Schlussanträge des Generalanwalts verzichten kann, wenn er zu der Auffassung gelangt, dass eine Rechtssache keine „neue Rechtsfrage“ aufwirft, wobei der Generalanwalt vorher anzuhören ist. Ob hierdurch wirklich eine Vereinfachung erreicht wird, bleibt abzuwarten, muss doch immerhin regelmäßig geprüft werden, ob nun eine „neue“ Rechtsfrage aufgeworfen wird, wobei schon dieser Begriff sehr unscharf ist. Vgl. auch die Bemerkungen von *Sack*, EuZW 2001 (Fn. 63), 77 (78). Fraglich ist jedoch, ob der Ansatz von *Sack*, die Schlussanträge der Generalanwälte seien mittlerweile größtenteils überflüssig geworden, da eine intensive wissenschaftliche Diskussion bestehe, wirklich zutrifft: Denn einmal findet diese Diskussion häufig nur quasi „abgeschottet“ in jedem einzelnen Mitgliedstaat statt, und zum anderen ersetzt sie wohl nicht den Erkenntnisgewinn der Schlussanträge angesichts der nach wie vor eher knappen Ausführungen und Begründungen des Gerichtshofs selbst.

⁶⁹ Vgl. noch sogleich die Bemerkungen im Text.

⁷⁰ Im Übrigen ist auf die Bestimmungen in Bezug auf die Zahl der Richter und die Rolle der Generalanwälte hinzuweisen: Nach Art. 224 I nEGV besteht das Gericht Erster Instanz in Zukunft aus mindestens einem Richter je Mitgliedstaat; die genaue Zahl der Richter ist in der Satzung des Gerichtshofs festgelegt (vgl. Art. 48 der Satzung, wonach das EuGEI derzeit aus 15 Richtern besteht). Die Satzung kann (muss aber offenbar nicht) auch die Unterstützung des Gerichts mit Generalanwälten vorsehen, wobei Art. 49 der Satzung vorsieht, dass Mitglieder des Gerichts selbst zu Generalanwälten bestellt werden können; die Einzelheiten sind in der Verfahrensordnung des EuGEI festzulegen (vgl. auch Art. 2 III Beschluss 88/591).

- In materieller Hinsicht⁷¹ ist die potenzielle Zuständigkeit des EuGEI für *Vorabentscheidungen* von zentraler Bedeutung⁷², die dem EuGEI nach Art. 225 III Uabs. 2 nEGV durch die Satzung in „besonderen Sachgebieten“ zugewiesen werden kann. Diese Formulierung legt zunächst den Schluss nahe, dass jedenfalls keine vollständige oder auch nur sehr weit gehende Übertragung der Kompetenz für Vorabentscheidungen auf das EuGEI erfolgen darf, können doch nur „besondere Sachgebiete“ betroffen sein. Diese müssen wohl – soll dieser Bestimmung ein Sinn zukommen – in sachlicher und materieller Hinsicht eingegrenzt werden. Im Übrigen bedeutet auch die Kompetenz des EuGEI für Vorabentscheidungen in solchen besonderen Bereichen nicht, dass in diesen Fällen überhaupt keine Vorabentscheidungen mehr an den Gerichtshof gelangen. Vielmehr kann das EuGEI eine Rechtssache an den Gerichtshof zur Entscheidung weiter verweisen, wenn es der Auffassung ist, dass sie „eine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Gemeinschaftsrechts berühren könnte“ (Art. 225 III Uabs. 2 nEGV). In diesem Fall dürfte der Gerichtshof zur Entscheidung verpflichtet sein; er kann die Sache wohl nicht wieder „zurück verweisen“, etwa weil das EuGEI zu Unrecht von dem Erfordernis einer Grundsatzentscheidung ausgegangen ist. Ansonsten werden die Vorabentscheidungen des EuGEI nur in Ausnahmefällen vom EuGH überprüft, wenn „die ernste Gefahr besteht, dass die Einheit oder die Kohärenz des Gemeinschaftsrechts berührt wird“ (Art. 225 III Uabs. 3 nEGV). Dabei kann der EuGH nach Art. 62 der Satzung des EuGH auf Antrag des ersten Generalanwalts (den dieser innerhalb eines Monat zu stellen hat) mit der Sache befasst werden; der EuGH ist jedoch nicht an diesen Vorschlag gebunden, so dass er den Antrag auf Überprüfung auch ablehnen kann. Das Zusammenspiel des Art. 225 III nEGV sowie des Art. 62 der Satzung legt es dabei nahe, dass dem EuGH kein Selbstbefassungsrecht zukommt; er kann bzw. muss also nur auf Antrag entweder des EuGEI oder aber des ersten Generalanwalts über ein Vorabentscheidungsersuchen entscheiden. Dieses System führt bei Vorabentscheidungen dazu, dass es zwei „Instanzen“ geben kann⁷³. Dies wirft dann natürlich eine Reihe von Fragen auf, die – ebenso wie übrigens die Bereiche, in denen das EuGEI tatsächlich für Vorabentscheidungen zuständig ist – in der

⁷¹ Hinzuweisen ist weiterhin darauf, dass nunmehr vertraglich die grundsätzliche – außer für Vertragsverletzungsverfahren – erstinstanzliche Zuständigkeit des EuGEI für Klagen nach Art. 230, 232, 235, 236, 238 EGV festgeschrieben wird (Art. 225 I, III nEGV), außer die Satzung behält bestimmte Arten von Klagen dem Gerichtshof vor. Da Art. 51 der Satzung aber vorsieht, dass für Klagen der Gemeinschaftsorgane, der EZB und der Mitgliedstaaten der Gerichtshof zuständig ist, bedeutet dies keine Änderung der derzeitigen Rechtslage. Zu dieser *Bernhard Wegener*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, Art. 225, Rdnr. 3.

⁷² Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass diese Verfahren einen großen Teil der beim EuGH eingehenden Rechtssachen ausmachen.

⁷³ Kritisch hierzu *Sack*, EuZW 2001 (Fn. 63), 77 (78).

Satzung noch geregelt werden müssen und auf die die Vertragsparteien teilweise in den Erklärungen 13, 14, 15 hingewiesen haben. Ob und inwieweit eine solche Zweistufigkeit praktikabel ist, wird ganz entscheidend von diesen Modalitäten abhängen. Zentral ist hier die Klärung der Rechtswirkungen eines Antrags des Ersten Generalanwalts sowie die Sicherstellung einer annehmbaren Verfahrensdauer.

- Art. 230 II nEGV erweitert die *Klagebefugnis des Parlaments für Nichtigkeitsklagen*: Das EP gehört in Zukunft (neben Rat, Kommission und Mitgliedstaaten) zu den privilegiert Klagebefugten. Damit werden die Möglichkeiten der Kontrolle der Rechtmäßigkeit des gemeinschaftlichen Handelns ausgeweitet, was angesichts der begrenzten Klagebefugnis Einzelner ebenso sinnvoll wie notwendig ist⁷⁴. Ebenso zu begrüßen ist die in Art. 300 VI nEGV eingeführte *Aktivlegitimation des Parlaments, ein Gutachten des Gerichtshofs* über die Vereinbarkeit eines geplanten Abkommens mit dem EG-Vertrag einzuholen.

Selbstverständlich bleibt abzuwarten, wie diese Neugestaltung der Kompetenzverteilung zwischen EuGH und EuGEI letztlich in der Satzung im Einzelnen ausgestaltet sein wird, wie sie sich – auf dieser Grundlage – bewähren wird und insbesondere, ob tatsächlich ein Ausgleich erreicht werden kann zwischen der notwendigen Garantie der Einheitlichkeit der Rechtsprechung einerseits und der Reduzierung der Arbeitsbelastung des Gerichtshofs andererseits. Die in Nizza hier vorgenommenen Schritte dürften aber insgesamt eher zu Optimismus Anlass geben, sind doch gerade für die Befassung des EuGH im Falle anstehender grundlegender Entscheidungen u.E. genügend „Sicherungen“ vorgesehen. Hinzuweisen ist im Übrigen auch auf die „*Flexibilisierung*“ der *Ausgestaltung des Rechtsschutzes*: Die Regelung zahlreicher Fragen – so etwa auch die genaue Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen EuGH und EuGEI – soll nunmehr durch den Rat⁷⁵ oder in der Satzung⁷⁶ erfolgen, die nach Art. 245 nEGV mit Ausnahme ihres Titels I (Statut der Richter und Generalanwälte) durch einstimmigen Beschluss des Rates geändert werden kann. Damit brauchen Anpassungen des Rechtsschutzsystems in der Regel nicht mehr das aufwändige Vertragsänderungsverfahren zu durchlaufen und können somit leichter erfolgen, sofern nicht die im Vertrag geregelten grundlegenden Charakteristika betroffen sind.

V. Sonstige Fragen

⁷⁴ Wobei klargestellt sei, dass auch das Klagerecht des Parlaments nicht die Klagebefugnis Einzelner zu „ersetzen“ vermag.

⁷⁵ Erhöhung der Zahl der Generalanwälte (Art. 222 nEGV), Einsetzung „gerichtlicher Kammern“ (Art. 225a nEGV), besondere Zuweisung für Streitigkeiten aus Regelungen über gewerbliche Schutzrechte (Art. 229a nEGV).

⁷⁶ Zuständigkeitsverteilung zwischen Plenum und Kammern (Art. 221 nEGV), Rückgriff auf Generalanwälte (Art. 222 nEGV), Zahl der Richter beim EuGEI und mögliche Besonderheiten beim EuGEI (Art. 224 I, IV nEGV), Kompetenzverteilung zwischen EuGH und EuGEI (Art. 225 I, III nEGV), Modalitäten in Bezug auf Rechtsmittel und Vorlageurteile des EuGEI (Art. 225 II, III nEGV).

Über die angesprochenen Aspekte hinaus ist noch auf einige sonstige in Nizza beschlossene Modifikationen⁷⁷ hinzuweisen, wobei u.E. Art. 7 nEUV (1.) sowie die Entscheidungsverfahren (2.) von Bedeutung sind.

1. *Gefahr einer Verletzung grundlegender rechtsstaatlicher Prinzipien und „Sanktionen“ der Union*

In Art. 7 EUV wurde den Erfahrungen mit dem „Fall Österreich“⁷⁸ Rechnung getragen: Der neu eingeführte Art. 7 I EUV sieht nunmehr ein eigenes Verfahren für den Fall vor, dass zwar noch keine „schwerwiegende und anhaltende Verletzung“ der Grundsätze des Art. 6 I EUV vorliegt⁷⁹, sondern dass nur (aber immerhin) eine „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ vorliegt. Ob dies der Fall ist oder nicht, kann der Rat⁸⁰ - nachdem er den betroffenen Mitgliedstaat angehört hat - mit einer Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Parlaments feststellen; in diesem Fall kann er an den betroffenen Mitgliedstaat „geeignete Empfehlungen“ richten. Nach demselben Verfahren kann der Rat „unabhängige Persönlichkeiten“ ersuchen, einen Bericht über die Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat vorzulegen⁸¹. Im Übrigen ist der Rat verpflichtet, regelmäßig zu prüfen, ob die Gründe, die zu der Feststellung geführt haben, noch zutreffen.

Die Einführung dieser Regelung legt den Schluss nahe, dass Art. 7 EUV jedenfalls in Zukunft das Vorgehen gegen Mitgliedstaaten, in denen die Beachtung der in Art. 6 I EUV erwähnten Grundätze nicht gewährleistet ist oder sein soll, grundsätzlich abschließend festlegt: Denn Sinn und Zweck der Festlegung von Voraussetzungen und Verfahrensregelungen in solchen Fällen besteht ja gerade darin, hier ein vorhersehbares Vorgehen einzurichten, auch und gerade zum Schutz der betroffenen Mitgliedstaaten. Abgesehen von der sowieso schon bestehenden rechtlichen Fragwürdigkeit des „bilateralen“ Vorgehens im „Fall Österreich“

⁷⁷ Neben den im Folgenden separat erwähnten Modifikationen ist noch auf folgende Änderungen hinzuweisen: Art. 144 nEGV (Rechtsgrundlage für die Einsetzung eines Ausschusses für Sozialschutz); die systematische Neufassung bzw. kleinere Modifikationen der Art. 137 nEGV (Sozialvorschriften), Art. 175 II nEGV (Umweltpolitik). Auch Art. 266 III (Europäische Investitionsbank) wurde leicht modifiziert. Eine neue Kompetenzgrundlage (die auch ausdrücklich die Möglichkeit des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge erwähnt) für die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern wird in Art. 181a nEGV eingeführt. Nach Art. 254 nEGV heisst das Amtsblatt in Zukunft „Amtsblatt der Europäischen Union“ (bisher: der „Europäischen Gemeinschaften“). Im Übrigen sollen die Sitzungen des Europäischen Rates ab einer Anzahl von 18 Mitgliedstaaten nur noch in Brüssel stattfinden, schon ab 2002 jedenfalls eine Tagung des Europäischen Rates pro Vorsitz (vgl. Erklärung Nr. 22). S. spezifisch zu der Bedeutung des Vertrages von Nizza für die WWU *Ulrich Häde*, Der Vertrag von Nizza und die Wirtschafts- und Währungsunion, EWS 2001, 97 ff.

⁷⁸ Vgl. hierzu *Peter Pernthaler/Peter Hilpold*, Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle – der Fall Österreich, *integration* 2000, 105 ff.; *Stefanie Schmahl*, Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett – eine europa- und völkerrechtliche Analyse, *EuR* 2000, 819 ff.; *Frank Schorkopf*, Verletzt Österreich die Homogenität in der Europäischen Union? – zur Zulässigkeit der „bilateralen Sanktionen“ gegen Österreich –, *DVBf.* 2000, 1036 ff.; *Waldemar Hummer/Walter Obwexer*, Die Wahrung der „Verfassungsgrundsätze“ der EU, *EuZW* 2000, 485 ff.

⁷⁹ Worauf sich der Amsterdamer Vertrag beschränkte.

⁸⁰ Auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Parlaments oder der Kommission.

⁸¹ Die Anlehnung an die Bestellung der drei „Weisen“ im Fall Österreich ist offensichtlich.

dürften damit in Zukunft Aktionen gegen „nicht genehme“ Mitgliedstaaten grundsätzlich nur auf der Grundlage des in Art. 7 EUV vorgesehenen Verfahrens erfolgen. Dies bedeutet dann auch, dass außerhalb dieses Rahmens ergriffene Sanktionen im Falle einer Gefährdung der Einhaltung der in Art. 6 I EGV erwähnten Grundsätze prinzipiell schon aufgrund der erschöpfenden Regelung in Art. 7 EUV grundsätzlich unzulässig sein dürften, abgesehen davon, dass sie auch Gefahr laufen, gegen Art. 10 EGV zu verstoßen. Ausnahmen könnten allenfalls im Falle eines völligen Versagens des in Art. 7 EUV vorgesehenen Mechanismus⁸² in Betracht kommen.

Von Bedeutung ist hier weiterhin die Einführung eines neuen Buchstabens f) in Art. 46 EUV, der dem EuGH die Kompetenz einräumt, über die Einhaltung der „reinen Verfahrensbestimmungen“, nicht jedoch über das Vorliegen der materiellen Voraussetzungen, des Art. 7 EUV (auf Antrag des betroffenen Mitgliedstaates) zu entscheiden. Damit kann der EuGH sicherlich die Einhaltung des direkt in Art. 7 EUV vorgesehenen Verfahrens überprüfen; fraglich ist aber, ob der EuGH auch dann tätig werden kann⁸², wenn es nicht um die Einhaltung des Verfahrens des Art. 7 EUV, sondern um die Zulässigkeit von außerhalb des Art. 7 EUV ergriffenen „Sanktionen“ geht. Im Ergebnis dürfte diese Frage positiv zu beantworten sein: Denn das Verfahren des Art. 7 EUV ist auch dann nicht eingehalten, wenn es eben zu Unrecht nicht herangezogen worden ist, so dass eine entsprechende Klage wohl zulässig wäre.

2. *Entscheidungsverfahren*

a) Überblick

Im Hinblick auf die Entscheidungsverfahren ist in erster Linie⁸³ auf folgende Aspekte hinzuweisen:

- Auch der Vertrag von Nizza dehnt – einmal mehr – den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens und der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit im Rat aus. Zu erwähnen sind etwa Art. 13 II, 18 II⁸⁴, Art. 157 III, 159 III nEGV⁸⁵.
- In Art. 161 nEGV (Strukturfonds) ist ein grundsätzlicher Übergang zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit vorgesehen, allerdings unter der Bedingung der vorherigen Annahme (also mit Einstimmigkeit) der ab dem 1.1.2007 geltenden mehrjährigen

⁸² Jeweils unter der Voraussetzung des Vorliegens eines Antrages des betroffenen Mitgliedstaates.

⁸³ Vgl. im Übrigen die vollständige Aufzählung der Modifikationen bei *Michel Petite*, Nice, traité existentiel, non essentiel, RDUE 2000, 887 (897 f., 902 f.).

⁸⁴ Hier wird genauer gesagt die derzeit erforderliche einstimmige Beschlussfassung im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens aufgehoben. S. im Übrigen auch die Ausnahme in Art. 18 III nEGV.

⁸⁵ S. auch Art. 100 nEGV, der statt der bislang geltenden Einstimmigkeit die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit im Rat vorsieht. Ähnlich die Modifikationen in Art. 111 IV, 123 IV, 279 nEGV. Weiterhin ist auf gewisse Änderungen der Entscheidungsverfahren im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik hinzuweisen; in diesem Bereich werden im Übrigen die Kompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten ausdrücklich abgegrenzt, dies letztlich in Anknüpfung an die diesbezügliche Rechtsprechung des EuGH. Vgl. EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267.

Finanzvorausschau sowie der dazugehörigen interinstitutionellen Vereinbarung. Zu bedauern ist hier aber, dass das Parlament in diesem Bereich (nur) über das Verfahren der Zustimmung einbezogen wird, das ihm im Vergleich zum Mitentscheidungsverfahren relativ wenig Handlungsmöglichkeiten, insbesondere im Hinblick auf die Modifikation von (geplanten) Rechtsakten, lässt, kann es doch nur zustimmen oder ablehnen. Im Falle der Strukturfonds ist dies aber wohl kaum durch zwingende (praktische oder sonstige) Gründe gerechtfertigt, wie dies etwa bei der Genehmigung völkerrechtlicher Verträge der Fall ist.

- Im wichtigen Bereich der Fiskalität konnte keine Einigung über Verfahrensänderungen gefunden werden, so dass es hier (vorläufig?) bei der Einstimmigkeit bleibt.

b) Insbesondere: Titel IV EGV

Angesichts der insgesamt recht schwerfälligen Entscheidungsverfahren im Titel IV EGV⁸⁶ sind die hier vorgenommenen Neuerungen von besonderer Bedeutung. Nach dem neu eingefügten Art. 67 V nEGV soll der Rat abweichend von Art. 67 I EGV (der die Einstimmigkeit während der ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam vorsieht) verschiedene Maßnahmen nach Art. 65 EGV mit Ausnahme der familienrechtlichen Aspekte sowie „die Maßnahmen nach Artikel 63 Nummer 1 Buchstaben a, b, c und d und nach Artikel 63 Nummer 2 Buchstabe a, sofern der Rat zuvor gemäß Absatz 1 des vorliegenden Artikels Gemeinschaftsvorschriften angenommen hat, in denen die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für diesen Bereich festgelegt sind“, im Mitentscheidungsverfahren erlassen. Nicht ganz klar wird dabei die Tragweite der zweiten Kategorie von Maßnahmen: Hier wird also zwischen „gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätzen“ – die der Einstimmigkeit unterliegen – und sonstigen Maßnahmen unterschieden. Offen bleibt auf der Grundlage dieser Formulierung aber, ob diese grundlegenden Prinzipien in jedem Fall für jeden einzelnen Buchstaben erlassen werden sollen bzw. müssen oder ob eine allgemeine Grundlegung für den gesamten Bereich ausreichen kann. Sinn und Zweck der Regelung spricht wohl eher für die letztere Variante: Denn die Einstimmigkeit soll ja offenbar bewirken, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die grundlegenden Optionen für den Bereich des Asyls einstimmig entscheiden; diese grundlegenden Optionen können aber nicht nur für jeden einzelnen Buchstaben des Art. 63 Ziff. 1, 2 EGV, sondern auch für die Gesamtheit des durch diese Bestimmungen erfassten Bereichs getroffen werden, so dass die erstere Option letztlich einen schwer einsehbaren Formalismus bedeutete. In jedem Fall wird man dem Rat aber bei der Bestimmung dessen, was als „wesentliche Grundsätze“ anzusehen ist, einen gewissen Gestaltungsspielraum einräumen müssen. Im Übrigen ist hier noch auf das Protokoll zu Art. 67 EGV hinzuweisen, wonach der Rat ab dem 1.5.2004 (also nach Ablauf der in Art. 67 II EGV vorgesehenen

⁸⁶ Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr, Art. 61 ff. EGV.

Fünffjahresfrist) Maßnahmen nach Art. 66 EGV mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Eine Einigung auf das Mitentscheidungsverfahren für diesen Bereich (Zusammenarbeit der Verwaltungen) war offenbar nicht möglich.